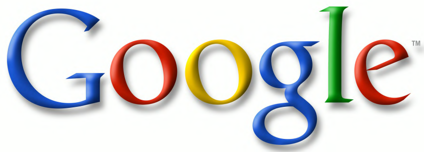




AZ

EX-LEX



KÖZJOGI TANULMÁNY



GRILL KÁROLY CS. ÉS KIR. UDV. KÖNYVKERESKEDÉS
BUDAPEST, 1903.

HUNGARY

AZ
EX-LEX



KÖZJOGI TANULMÁNY



GRILL KÁROLY CS. ÉS KIR. UDV. KÖNYVKERESKEDÉS
BUDAPEST, 1903.

MÁRKUS SAMU KÖNYVNYOMDÁJA, BUDAPEST

Rövid négy év alatt immár másodizben történik, hogy a parlamenti kisebbség meg akarja akadályozni a törvényhozás akaratának megnyilatkozását.

Teszi pedig ezt egyes, időhöz kötött törvényjavaslatok tárgyalásának szertelen kinyujtásával, abból a nyilvánvaló, söt előre hirdetett czélból, hogy e törvényjavaslatok tekintetében a döntés a kellő időben be ne következhessék, és ilyen módon az illető kérdésben — legalább egyelőre — a törvénynélküliség helyzete álljon be.

Ezzel nyomást akar gyakorolni a kormányra és a többségre oly eredmények létrehozása végett, melyekre egyáltalán nem lehetne számitania, ha a törvényhozás rendes müködése és a törvényhozói akaratnak a többség elve szerint való kialakulása nem volna megakasztva.

Hogy e czél annál biztosabban el legyen érhető, az obstrukczió közvetlenül az állami költségvetés tárgyában szükséges törvényhozási intézkedés ellen irányul, nyilván arra számitva, hogy miután a kormány csak ugy viheti az ország ügyeit, ha az állami szükségletek fedezésére szolgáló anyagi eszközökkel rendelkezik, az alkotmányos kormányzás lehetetlenné fog válni, ha ezeknek az eszközöknek a fel-

használására a törvényhozás felhatalmazása bármely okból elmarad.

A kisebbség ezt a szerinte is kivételes s csak a végszükség esetén alkalmazható eljárást a közhangulatra való hivatkozással indokolja.

1899-ben az akkori kormányelnök személyét és kormányzati módszerét hozták fel okul, most pedig arra hivatkoznak, hogy a hadsereg szervezete a nemzeti kivánságoknak meg nem felel s ezért a katonai javaslatok visszavonását követelik.

1899-ben az obstrukczió czélt ért. Hogy mi fog történni most, azt nem tudjuk. Ez különben oly kérdés, melynek számos politikai vonatkozása van; ezekkel pedig e helyütt nem kivánunk foglalkozni.

Lehet, hogy ezuttal is létrejön valamelyes megegyezés. Elvégre is a magyar ember szorosan ragaszkodik az alkotmányhoz, s annak minden egyes tételét szó szerint szereti venni. Ezért kikerülni hajlandó a rendkivüli helyzeteket, bárki okozta legyen azokat. De még a helyzet politikai exigentiáit sem lehet figyelmen kivül hagyni és igy meglehet, hogy a költségvetést illető törvénynélküliség elkerülése avagy mielőbbi megszüntetése végett az egyik vagy a másik részen bizonyos engedmények fognak tétetni. A kérdésnek politikai jelentősége igy véget érhet, s a mennyiben a megegyezés során némi nemzeti vivmányt fog lehetni elérni, az ily megoldásnak az ország talán nem is fogja kárát vallani. Mindenképen actuális marad azonban a kérdés jogi oldala.

Épugy mint 1899-ben, most is széltében hirdetik, hogy mihelyt a költségvetést tárgyazó törvény-

hozási felhatalmazás hatálya véget ér s az ujabb felhatalmazás bármi okból elmarad: az alkotmányos kormányzás lehetősége legott megszünik, mert a kormány elvesztette a jogot arra, hogy a kormányzás nélkülözhetetlen anyagi eszközével rendelkezzék; e nélkül pedig csak ugy gondoskodhatik az állami szükségletek kielégitéséről, ha magát az alkotmányon tulteszi. Az alkotmány keretében a kormány csak ugy vonhatja le magára nézve az ekként előállott kényszerhelyzet következményeit, ha állásáról lemond. Minthogy pedig ez az álláspont minden következő kormányra nézve is áll, a helyzetet csak ugy lehetne sanálni, ha az obstruáló ellenzék kivánságainak teljesitésével nyittatnék meg a törvényhozás müködésének elzárt utja.

Ez mindenesetre veszélyes tan.

Nyilván össze van itt tévesztve az az eset, amidőn rendkivüli akadályok állják utját annak, hogy a törvényhozás a kormánynak adandó felhatalmazás tárgyában annak rendje és módja szerint nyilatkozhassék, azzal a másik esettel, amikor a törvényhozás — szabályszerü többségi határozattal — a felhatalmazást kifejezetten megtagadja.

Csak ebben az utóbbi esetben veszti el a kormány a jogot arra, hogy az ország ügyeit tovább vigye. Csak akkor, ha nyilvánvaló, hogy a kormánynak a parlamentben többsége nincs és a kormányzást ennek daczára tovább folytatja — anélkül, hogy esetleg uj választások utján a többség megszerzését megkisérelné, lehet az alkotmányosság félretételéről szó.

Ha azonban csak azért nincs meg a törvény-

hozási intézkedés, mert a törvényhozás illetékes tényezői a kormány ténykedésén kivűl eső okból, rendkivüli akadály miatt formaszerüen nem nyilatkozhattak, jóllehet nyilvánvaló, hogy a döntés a kormány álláspontjának megfelelő lesz: akkor egyáltalán nem lehet az alkotmányos kormányzás létjogosultságának megszüntéről beszélni.

Az állam életében, mint bármely más organismus életében teljes szünetet képzelni nem lehet.

Lehetetlen, hogy a törvényhozás müködésében előforduló minden akadály egyszerüen megállitsa az állami kormányzás egész gépezetét; lehetetlen, hogy a parlamenti erőtényezők döntő összemérését gátló minden külső zavar megakassza az állami szervezet életmüködését; lehetetlen, hogy azok az intézkedések, melyek az ily kivételes helyzetben az állam létérdekének megóvása végett mulhatatlanul szükségesek, az alkotmányosság negatiójaként tünjenek fel; és lehetetlen, hogy az alkotmányosság keretében ne legyen valamelyes rendkivüli eszköz, mely az előállott hézagot ideiglenesen kitöltheti.

Az alkotmányos kormány felelőssége nem csak arra terjed ki, amit tesz, hanem arra is, amit tenni elmulaszt.

A kormány mindaddig, amig a király és a képviselőház többségének bizalmát birja, az alkotmányosság legszigorubb fogalmai szerint helyén maradhat és ameddig helyén marad, addig az alkotmányos felelősségből kifolyóan nemcsak jogositva van, de köteles is mindazt megtenni, ami a fenforgó körülmények közt az állam érdekének megóvásául a felmerült akadály elháritása és az állami élet

zavartalan folyásának biztositása végett mulhatatlanul megkivántatik.

Kell lenni tehát valamelyes alkotmányos módnak, amely hasonló helyzetekben a megfelelő megoldáshoz vezet.

Ezt a módot akarjuk megkeresni az irányadó jogi szempontoknak megvilágitásával és tüzetes kifejtésével, minden személyi és politikai elfogultság nélkül.

A kérdésnek ebben az irányban való tisztázása mindenesetre kivánatos.

Mert jöhet idő, amikor olyanok fognak a törvényhozás elé akadályokat görditeni, akik az állam egységét, vagy a társadalmi rendet akarnák megbolygatni, akikkel szemben tehát engedményre vagy megegyezésre még csak gondolni sem lehet.

Ilyenkor mellőzhetetlenné válhatik a határozott, erélyes cselekvés és semmi esetre sem lesz baj, ha fel lesz deritve az esetleges intézkedésnek közjogi háttere.

*
* *

Az alkotmányos állam jogrendjének egyik sarkalatos tétele, hogy törvényt hozni a király és az országgyülés együttes joga. Másszóval, a törvényhozó hatalom a király és az országgyülés között van megosztva és törvény csak az, ami mindkettőjük összmüködésének formaszerü eredménye.

A királyt külön a végrehajtó hatalom illeti, melyet a felelős ministerek által gyakorol; az országgyülést külön illeti a végrehajtó hatalom tényeinek

ellenőrzése, és azokkal szemben a politikai bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánitása.

Az egyiknek vagy a másiknak különálló akaratkijelentése még nem létesit törvényt. Sem a királyi vagy a kormányrendelet, sem pedig a parlamenti vagy az u. n. országos határozat egymagában nem rendelkezhetik a törvényhozás körébe eső ügyekben az állampolgárok összességét kötelező parancs hatályával. Ami különösen az utóbbit illeti, az csak a kormányt kötelezi annyiban, amennyiben megszabja vagy jelzi a parlamenti többség bizalmának feltételeit és igy tisztán csak politikai jelentősége van.

Vannak esetek, amikor a törvényhozó hatalom nem kiván egyik vagy másik kérdés érdemleges szabályozásába bocsátkozni, hanem erre a feladatra a törvényhozási aktusra nézve megszabott alakszerüséggel, tehát törvényben, a végrehajtó hatalmat vagy annak egyik szervét hatalmazza fel.

Eddig a dolog rendben van.

A törvényhozás souverainitásából következik, hogy a törvényhozó hatalom annak rendje és módja szerint átruházhatja egyes esetekben az őt megillető jogkört. Az ennek következtében kibocsátott rendelet tulajdonképen csak alakilag rendelet, lényegileg azonban törvény, mert a törvényhozás akaratában birja kötelező erejének forrását.

Itt azonban egy más esetről van szó. Arról t. i., a mikor a kormánynak nincsen egy ily formaszerü felhatalmazása és mégis kivételesen bele kell nyulnia a törvényhozás jogkörébe.

Az a kivételes jog, melynél fogva a kormány, mint az állam végrehajtó hatalmának kezelője, rend-

kivüli esetekben a törvényhozás körébe eső intézkedéseket tehet, a nélkül, hogy arra formaszerü törvényhozási felhatalmazással volna ellátva, a salus rei publicae megóvásának szükségességében gyökerezik. Ez a jog egyuttal kötelesség is, és a kormány mulasztást követne el, ha a mellőzhetlen szükség esetében nem tenné meg az állam rendjének fentartása szempontjából megkivánt rendszabályokat.

Az ujabbkori codificált alkotmányok majdnem kivétel nélkül provideálnak erről, és tüzetesen megszabják az ugynevezett szükségrendelet előfeltételeit, alakját és hatályát. Igy van ez egyebek közt Francziaországban, Poroszországban és Ausztriában.

A régibb nem codificált alkotmányok természetesen nem tartalmaznak positiv és kimeritő rendelkezéseket a törvényhozó és végrehajtó hatalom elhatárolásáról, még pedig sem a szabály, sem a szabálytól való eltérés szempontjából, s ennélfogva nem szabályozzák tüzetesen és kimeritően a szükségrendelet kérdését sem. Ezt a kérdést az állami kormányzás lényéből és az alkotmányos élet gyakorlati fejleményeiből kiindulva kell megoldani.

Angliában a bill of rights óta az alkotmányjogi szabály az, hogy a tulajdonképeni jogalkotás csak a törvényhozó hatalmat illeti meg; a királynak, mint a végrehajtó hatalom fejének, nincs joga törvényt hozni, módositani vagy megszüntetni. Az évszázadok óta kifejlődött gyakorlat azonban azt mutatja, hogy valahányszor a kormány kényszeritő esetben rendelettel vagy királyi proclamatióval oly intézkedést tett, mely tárgyánál fogva a törvény-

hozás körébe vág, a parlament a kormánynak az ugynevezett bill of indemnity alakjában meg szokta adni utólag a felmentést. E szerint a szükségrendeleteket ismerik Angliában is, a nélkül, hogy irott szabály léteznék abban az irányban: mikor, milyen körülmények közt, és mely tárgyakra nézve van a szükségrendelettel való ideiglenes intézkedésnek helye. Mindez a concret eset megitélésétől függ és kizárólag a méltányosságon alapuló ntólagos felmentés keretében nyer megoldást (Todd: Parl. kormányrendszer Angliában I. 366. lap; Syme: Representative Government in England 136. l,; Dicey: Introduction to the study of the law of the constitution 218—222., 237. l.) *)

*) Dicey egyebek közt a következőket mondja: »Az Act of Indemnity a parlament souverainitásának legfőbb — visszaható erejü — megnyilatkozása, a mely által egy törvénytelen alakban létrejött cselekmény törvényessé változtattatik át. A kormány jóhiszemüleg cselekedhetik ilyenkor, abban a hiszemben, hogy eljárását igazolja az állami rend fentartásáról való gondoskodás kényszerüsége. Igy pl. Angliában 1793—1801-ig évről-évre felfüggesztették a Habeas Corpus actát és a parlament 1794-től kezdve évről-évre utólag jóváhagyta a kormány e tényét. Sőt — ugymond Dicey — néha kivánatos, hogy a kormány éljen ezzel az ultima ratioval, mert politikailag szükségesek lehetnek bizonyos oly cselekvések, a melyeket törvényesen nem lehet indokolni és azért a törvényhozás nem is alkothatna meg bizonyos szabályokat; ilyenkor bölcsebb a kormányra bizni a cselekvést. Mert keletkezhetnek oly válságos idők, midőn az állam érdekét még a polgárok egyéni szabadságának is elébe kell tenni és azért el kell nézni a Habeas Corpus acta felfüggesztését. Persze, ki kell zárni mindenben gyanuját annak, hogy a kormány az ő nagy hatalmával közvetve vagy közvetlenül visszaélt, mert ez fölötte megnehezitené az indemnity elnyerését. Az indemnity (utólagos jóváhagyás), noha valamely törvénytelenségnek törvényesitése, maga is törvény. Jellege egészen más, mint pl. a hadi törvények kihirdetése, ostromállapot elrendelése, vagy a kormánynak más hasonló rendelkezése, melylyel saját elhatározásából felfüggeszti az ország rendes, törvényes jogát.

Nálunk már az 1791: XII. t.-cz. kímondja, hogy Magyarországot nem lehet pátensekkel kormányozni; az 1848: III. t.-cz. 3. §-a pedig azt rendeli, hogy a kormány a végrehajtó hatalmat a törvény értelmében gyakorolja.

Nálunk is minden kétséget kizárólag az a szabály, hogy a formális jogalkotás a királynak és az országgyülésnek a megszabott alakszerüséggel gyakorlandó közös joga és hogy a végrehajtó hatalmat törvényhozási cselekmények in principio nem illetik meg.

Csakhogy ennek a szabálynak vannak kivételei, vagyis helyesebben módosulásai, a melyeknek meghatározásában a helyzet rendkivülisége és a szükség kényszere a döntő. A kormány első rendü kötelesssége lévén az állami élet müködésében beállható zavarok és bonyodalmak elhárításáról gondoskodni, kell, hogy rendkivüli körülmények közt

---

Kétségtelen, hogy az a cselekvés, melyre indemnityt kérnek, önkényes souverain hatalom gyakorlása, de mindig olyképen, hogy azt utóbb alárendelik az egyedül törvényes souverain parlament legislatiójának, a mi által a törvény valóságos uralma teljes mértékben kifejezésre jut" (id. h. 218—222. l.). — „Lehetségesek oly zavaros idők, midón magának a törvényességnek érdekében kell megszegni a törvény szabályait. Világos, hogy a kormánynak ilyenkor mily irányban kell haladnia. A kormánynak kötelessége megszegni a törvényt és egy act of indemnity-re bizni magát, mely a parlament souverainitásának végső és legfőbb gyakorlása. Törvényesit törvénytelenséget, megadja annak a problemának a gyakorlati megoldását, a mely a 16. és 17. század államférfiait oly zavarba ejtette, hogy t. i. miképen hozható összhangba egymással a törvény megóvása és a parlament tekintélye egyrészről, a discretionarius hatalom vagy praerogativa oly nemének szabad gyakorlásával másrészről, a melyet egyik vagy másik alakban, válságos viszonyok közt, minden civilisált ország végrehajtó kormányának meg kell adni" (id. h. 337. l.).

meg legyen a joga oly ideiglenes hatályu intézkedések megtételére, melyek a végrehajtó hatalom rendszerinti körét meghaladják. Ezt a jogot természetesen a politikai felelősség teljes épségben tartásával veheti csak igénybe és mellőzhetlenül szükséges, hogy a törvényhozásnak, a melynek körébe benyult, alkalma nyiljék a tett intézkedés szükségéről, czélszerüségéről és érdeméről mielőbb kifejezetten nyilatkozni. Ezen alapszik a kormánynak az a kötelessége, hogy intézkedését a törvényhozásnak utólag bejelentse és tőle felmentést kérjen.

Ez a felfogás ma már általánosan el van fogadva a magyar közjogi irodalomban (Nagy: Közjog 324., Korbuly: Közjog 346., Concha: 1885. évi jogászgyülés évkönyve I. 310. lap., Kiss István: 1889. évi jogászgyűlés évkönyve 258. lap, Lechner: Közjogi jegyzetek 505. lap)*) és ugyanez a felfogás

---

*) Lechner Ágostnak igen figyelemre méltó érveléséből kiemeljük a következőket: „A szükségrendelet valamely törvény hatályát felfüggeszti (ideiglenesen), tehát mindig törvény ellen van. Ez ellenmondás, mert oly rendelet, mely törvény ellen van, érvénytelen. Azért csak kivételesen van joga a végrehajtó hatalomnak szükségrendeletet kibocsátani. — Törvényeinkben, alkotmányunkban sehol sincs tétel, mely kimondaná, hogy a kormány a törvények felfüggesztésére általán jogositva van. De a kormány joga, valamely törvény végrehajtásának felfüggesztésére szükségrendeletet kibocsátani az állam és a végrehajtó hatalom természetéből következik. Az állam fennállása ugyanis alapfeltétele minden jogrendnek, tehát minden törvénynek; s azért az állam léte, a veszélyeztetett állam megmentése minden törvény felett áll: salus reipublicae suprema lex esto, mert az állammal minden törvény, az egész jogrend összedől. — Szükségrendelet a kormány által az állam fennállásának veszélyeztetése esetén is csak akkor bocsátható ki, ha a törvényhozás valamely okból nem intézkedhetik; mert a törvényhozás tulajdonképeni tiszte a veszélyes törvényt módositani, megszüntetni vagy ideiglenesen felfüggeszteni. Ha tehát a törvényhozó hatalom ráér a veszélyes törvény hatályon kivül

tükröződik vissza az 1865. évi országgyülés válaszfelirati javaslatában, a hol többek közt ki van emelve, hogy átmeneti korszakban (tehát rendkivüli körülmények közt) a felelős ministerium eljárása nem lehet mindenben szorosan szabályszerü; ezt az országgyülés mindig figyelembe veendi és a ministeriumnak mint parlamenti kormánynak eljárását ily esetekben szigoruság helyett méltányos elnézéssel fogja megitélni (Kónyi: Deák Ferencz beszédei II. 397).

De a gyakorlatban sem ismeretlenek a szükségrendeletek. Mellőzve a parlamenti kormányrendszert megelőző, azaz az 1848. év előtti időszakot s általában azokat az ügyeket, melyeknek szabályo-

---

helyezéséről gondoskodni, a kormánynak nincs egyéb teendője, mint erre a törvényhozást figyelmeztetni, s a törvényhozás erre saját belátásához képest a szükségeseket elrendeli, s a kormány azt végrehajtja. De ha a törvényhozás nem működhetik oly gyorsan, mint a minő gyors rendelkezés szükséges, mert pl. a törvényhozás egyik tényezője, az országgyülés nincs együtt, vagy egyáltalában nincs országgyülés, mert az fel van oszlatva s az uj még nem nyilt meg, vagy együtt van, de oly sürgős az eset, hogy nincs tárgyalásra idő, akkor a kormány nemcsak jogositva, de kötelezve is van megtenni a szükséges rendelkezést; csakhogy miután a szükségrendelet kibocsátása által a kormány alakilag mindig törvényszegést követ el, mert valamely törvény hatályát rendelettel felfüggeszti, azért köteles az illető esetet az országgyülés legközelebbi összejövetelekor annak bejelenteni, szükségrendeletének helybenhagyását, s a maga felmentését az alaki törvényszegés alól kérelmezni. Az országgyülés természetesen azt fogja megbirálni, hogy volt-e csakugyan az állam léte ugy fenyegetve, hogy az csak valamely törvény felfüggesztése által volt megmenthető. Ha ugy találja, hogy volt, akkor a ministeriumot az alaki törvényszegés alól felmenti, a rendeletét helybenhagyja, törvényesiti, vagy más oly intézkedést tesz, melylyel ama veszélyes törvényt módositja vagy hatályát felfüggeszti. De ha az országgyülés azon véleményben van, hogy az állam léte azon törvény által nem lett volna veszélyeztetve, akkor a ministeriumot nem menti fel, hanem vád alá helyezi mert szükség nélkül törvényt sértett" (id. h. 505—509. ll.).

zása tulajdonképen törvényhozási feladatot képezne, de a melyek tényleg még kormányrendeletek utján nyerték és nyerik szabályozásukat (pl. az egyesületi ügy, a házalás), a tárgyalt kérdés szempontjából a következő esetek érdemelnek figyelmet.

1. 1848-ban a kormány az önálló nemzeti bank alapitása iránt, az 5%-ot kamatozó kincstári utalványoknak 2 millió pengő forint erejéig azok számára történt kibocsátása iránt, kik az államot rendkivüli szükségei között kölcsönökkel segiteni akarták, továbbá 1-es és 2-ős magyar pénzjegyek kibocsátása, valamint a bank alapitására vonatkozó szerződésnek a kereskedelmi bankkal történt megkötése tárgyában a törvényhozás utólagos jóváhagyása reményében az 1848. évi május hó 4. és 24-éről keltezett, a nádor mint királyi helytartó jóváhagyásával kibocsátott és az összes ministerek által aláirt rendeletben intézkedett (Pesti Hirlap 1848. évi 65. és 146. szám). Ezt az intézkedést az 1848. évi július hó 5-én egybegyült országgyülés 1848. évi augusztus hó 28-án, illetőleg augusztus hó 29-én tudomásul vette.

2. 1848. évi augusztus hó 10-én a pénzügyminister rendeletet adott ki, a melyben a magyar közpénztárakat az osztrák 1 és 2 forintos uj bankjegyek elfogadásától eltiltotta; az arany és ezüstnek Ausztrián kivül vitelét általában megtiltotta, az örökös tartományokba való ezüstkivitelt pedig csak 500 forinton aluli összegeknél engedte meg. (Közlöny 64. szám, Pesti Hirlap 134. szám.) Ennek az intézkedésnek indokát a pénzügyminister az augusztus hó 24-iki ülésben a költségvetésre vonatkozó előterjesztése kapcsán adta elő.

3. 1867. évi február hó 25-én a ministerium az összes ministerek aláirásával kiadott rendeletben intézkedett a fennálló adózási rendszernek ideiglenes megtartása tárgyában (R. T. 15.), egy másik hasonló rendeletben 48000 ujoncz kiállitása tárgyában (R. T. 16.), ugyanakkor egy királyi rendeletben a köztörvényhatóságok visszaállitása tárgyában (R. T. 17.), végül ugyanakkor az 1848. XVIII. t.-cz. életbeléptetése tárgyában (R. T. 18.). Megjegyzendő, hogy az erre vonatkozó intézkedések megtételére a kormány az 1867. évi márczius hó 2., 5., 8. és 9-én keletkezett képviselőházi s ugyanazon hó 4., 9., 11. és 12-én keletkezett felsőházi határozatokkal felhatalmaztatott; de az országos határozat utján nyert felhatalmazás nem azonositható a törvényben foglalt formaszerü felhatalmazással, már azért sem, mert csupán országos határozattal nem lehet törvényt alkotni s az országos határozat következtében kiadott rendelet is nem a törvényhozó akaratára visszavezethető delegálásban, hanem csakis a kényszeritő szükségben birja kötelező erejét. Az országos határozatnak csakis a politikai felelősségrevonás szempontjából van jelentősége és értéke s törvényalkotási tekintetben az semmivel sem több, mint az országgyülés egyik vagy másik házának bármi más alakban kifejezett nyilatkozata, a melylyel a kormánynak valamelyik intézkedését előre helyesli s a kormány számára jóváhagyást, illetőleg felmentést előre kilátásba helyez.

4. A közadók kivetéséről és behajtásáról szóló 1868:XXI. t.-cz. 79. §-a a törvényhatóságoknak az adó behajtása körül elkövetett mulasztása miatt indítható kártéritési keresetek elsőfoku biróságául a

kerületi táblákat jelölte ki. Az 1868:LIV. t.-cz. a kerületi táblákat megszüntette, de sem ebben a törvényben, sem más törvényben nem történt intézkedés, hogy az emlitett kártéritési keresetek melyik birósághoz fognak tartozni. Ezt a hézagot a ministerium a király jóváhagyásával 1869. évi május hó 12-én kiadott körrendeletben pótolta. (A rendelet csak az igazságügyminister aláirásával van a R. T. 56. számában közzétéve). Ez a rendelet ugyanis az 1869. XXIX. t.-cz. 23. §-ában és az 1868:LIV. t.-cz. záró intézkedésének a) pontjában nyert felhatalmazás végrehajtásául felállitotta a vegyes kir. biróságokat és ezeknek a hatáskörébe utalta a szóban forgó kártéritési kereseteket is; még pedig azzal az indokolással: »hogy a ministerium kötelességévé vált gondoskodni arról, hogy az érintett kincstári keresetek addig is, mig a törvényhozás azirántrendelkeznék, első folyamodásu biróság nélkül ne maradjanak«. Az erre vonatkozó rendeleti intézkedést az igazságügyminister a rendelet tartalmának megfelelő törvényjavaslat alakjában hozta a törvényhozás tudomására. Az ezt a törvényjavaslatot kisérő 1869. évi deczember hó 1-éről keltezett jelentésben azt hozza fel, hogy a rendelet szóban forgó részének alapja és indoka a kényszerűség volt, s hogy erre nézve a törvényhozás utólagos jóváhagyása szükségeltetik. Azt hozza fel továbbá, hogy az 1868:LIV. t.-cz. meghozatalával támadt hézagot a ministerium kénytelen volt a törvényhozás további rendelkezéséig betölteni. A javaslat képviselőházi tárgyalása során (1870. évi április hó 8.) az ellenzék részéről Tisza Kálmán nem vonta kétségbe, sőt concedálta, hogy különösen

a ministeri felelősség mellett oly esetben, midőn az ország érdeke okvetlenül megkivánja, vagy valami veszély fenyeget s a törvényhozás együtt nincs, a ministernek, illetőleg a ministeriumnak olykor szabad, sőt kell is tennie intézkedéseket a törvényben kiszabott jogkörén tul is, csakhogy a ministerek szoros kötelessége, hogy ha ily eset fordul elő, a helybenhagyást, azaz az indemnityt a törvényhozás összejövetelekor rögtön önmaga kérje; különben pedig szükséges, hogy az intézkedés tételekor csakugyan kényszeritő helyzet esete forgott fenn. A concret esetben az volt a kifogása, hogy a rendelet kibocsátásakor az országgyülés még együtt volt és igy még a rendelet kibocsátása előtt kellett volna jelentést tenni a Háznak. További kifogása az volt, hogy ezuttal nem forgott fenn a sürgős szükség esete, s egy pár heti késedelem nem okozott volna zavart az emlitett kártéritési keresetek elintézésében, mert ily esetek különben is igen ritkán szoktak előfordulni. Horváth Boldizsár igazságügyminister jelezte, hogy a javaslat indokolásában nyiltan beismerte, hogy eljárása szabálytalan volt akkor, midőn rendeletében a felállitott vegyes biróságokhoz a perek oly nemét is utasitotta, a melyekről a törvényhozás nem intézkedett, de hiszen épen azért folyamodik indemnityért. A többire nézve megjegyzi, hogy »alkotmányos kötelessége a ministernek csak az, hogy ily esetekben, a milyennek lehetősége el van ismerve, midőn tudniillik a minister a körül-

ményeknél fogva kénytelen a törvény korlátain tullépni, ez eljárásáról a jelentést az indokolással együtt annak idejében a törvényhozás elé terjeszsze, de arra nézve, mikor terjeszsze a minister eljárása indokát a törvényhozás elé, semmiféle törvény sem rendelkezik. Különben ez az országgyülés folytatása annak, mely a mult évi május hóban együtt ült. Meg van győződve, hogy a képviselőház be fogja látni, hogy az adott körülmények közt máskép nem cselekedhetett«. Csernátony Lajos azt hangsulyozta, hogy abban az esetben, ha az országgyülés együtt van, az indemnityhez nem lehet folyamodni. Ez a megjegyzés azonban nem talált visszhangra és a minister meg is kapta a felmentést az 1870: XV. t.-cz. megalkotásával, melyben kimondatott, hogy a szóban forgó rendelettel felállitott vegyes biróságok a rendelet tartalmának megfelelő hatáskörrel ideiglenesen fentartatnak (1869. évi országgyülés képviselőházi naplója, VIII. kötet 5. lap).

5. 1898-ban a képviselőház kisebbsége megakadályozta, hogy az állami költségvetés tárgyában szükséges intézkedés az 1898. év végéig törvényerőre emelkedjék. Ennek következtében 1899. év január 1-én az ország a költségvetés tekintetében törvényenkivüli állapotba jutott.

A kormány azonban megtette azokat az intézkedéseket, a melyek ugy a közjogi, mint a magánjogi czimeken alapuló állami kiadásoknak fennakadás nélküli teljesitésére, a törvényeken alapuló közjövedelmek biztositására és az állami háztartás, a törvényekben és törvényszerü rendeletekben szabályozott alaki rendjének fentartására, az utóbbira nézve a

m. kir. állami számvevőszék törvényes ellenőrzésének változatlan gyakorlása mellett szükségesek. Nevezetesen elrendelte, hogy az összes állami kiadások, ugy a mint azokat az 1898. évi állami költségvetésről szóló 1898: VI. t.-czikk és az azóta alkotott külön törvények és törvényes intézkedések megállapitották, továbbí intézkedésig teljesittessenek. Szintugy megtétessenek további intézkedésig a fennálló tőrvényekben és szabályokban gyökerező azok az intézkedések, a melyek az idézett t.-czikkben és az azóta alkotott külön törvényekben megállapitott összes állami bevételek biztositására szükségesek. Egyébiránt a kormány akképen rendelkezett, hogy a közadóknak és a közadók módjára beszedendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás utján való behajtása a magyar korona egész területén egyelőre további intézkedésig beszüntettessék. Ezt a ministerium az 1899. évi január 1-én kelt jelentésével, a számvevőszék elnöke részéről a számvevőszéki ellenőrzés tárgyában tett jelentésnek bemutatásával az országgyülésnek a legelső alkalommal bejelentette (1896—1901. évi országgyülés képviselőházi irományai XXI. kötet 123. lap).

A törvényhozás ebben a kérdésben az 1899. év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló és 1899. évi márczius hó 17-én szentesitett 1899: I t.-czikkben nyilatkozott és kimondotta, hogy az id. törvényben foglalt felhatalmazás hatálya 1899. év január hó 1-étől veszi kezdetét s hogy a ministeriumnak a most nevezett időponttól kezdve az állami kiadások fedezésére és a közjövedelmek beszedésére vonat-

kozólag tett intézkedései tekintetében a felmentés megadatik (3. §.).*)

A ministeriumnak most emlitett intézkedései, mint láttuk, nem állottak a törvényhozás jogkörébe eső valamely cselekményben, hanem a végrehajtó hatalom keretében maradva, tisztán a kormánynak alárendelt hatóságok részére adott utasitások alakjában nyilvánultak. A törvényhozási felmentés ehhez képest ebben az esetben nem is azért vált szükségessé, mintha a kormány a törvényhozás hatalomkörébe belenyult volna, hanem inkább azért, mert oly

*) Az 1898/9-iki obstrukczió idején módot kerestek arra, hogy a képviselőház többsége megfelelő alakban nyilatkozhassék a szükségessé vált kormányintézkedések felől. A szabadelvű pártnak 1898. évi deczember 6-án megtartott értekezlete elhatározta, hogy törvényjavaslatot nyujtanak be a képviselőház annyi tagjának aláirásával, a mennyi az összes képviselők absolut többségének megfelel. Ez a törvényjavaslat felhatalmazást tartalmazott volna a kormány részére az államháztartás érdekében szükséges teendők megtételére. A czél az volt: 1. constatálni, hogy a helyzet a kormány hibáján kivül állott elő; 2. hogy a képviselőház kétségbe nem vonható számszerü többsége előzetesen nyilvánitja és a törvényjavaslat benyujtásával documentálja a kormánynyal való egyetértést és solidaritást abban, hogy a rendkivüli eljárás az ország és a nemzet érdekében az adott viszonyok között mint ideiglenes és kisegitő, feltétlenül szükséges volt. Ez az u. n. Tisza-lex. A Tisza-lex igen nagy támadásoknak volt kitéve és igen számottevő egyéniségeknek a pártból való kilépését eredményezte; a kormány hivei azonban, a kik a Tisza-lexet aláirták, még mindig jelentékeny többségben maradtak. A támadások részint politikai, részint közjogi természetüek voltak. Politikai szempontból azt hozták fel, hogy az ilyen állásfoglalás még idő előtti, mert sem a helyzet sanálásának egyéb eszközei nincsenek még kimeritve (Emmer), sem az iránt nem lehet még itéletet alkotni, vajjon a szükséghelyzetet nem a kormány idézte-e elő (Szilágyi). Közjogi szempontból a kifogások abban pontosultak össze, hogy az által, hogy a párthatározat és az aláirásoknak a pártkörben való gyüjtése a képviselőházban való szavazással egyenértéküenek jelentetett ki, a Ház tanácskozása puszta formalitássá válik (Apponyi) a törvényalkotás

végrehajtási intézkedéseket tett, a melyeknek törvényes alapja hiányzott.

A kormánynak ezek az intézkedései nem is léptek fel azzal a pretenzióval, hogy azokat az állampolgárok összessége és a hatóságok kivételes törvényül respektálják. Ezt mutatja az a körülmény is, hogy a kormány minden oly rendelkezést, mely közvetlenül kihatással lehetett az állampolgárokra, mellőzött, ugy, hogy az állampolgárokra nézve a helyzet tényleg ugy alakult, hogy az állam részére

---

az országgyülésből a pártkörbe helyeztetik át, s a törvényalkotás elkerülésére veszedelmes praecedens alkottatik (Csáky), végül, hogy a képviselőházi többségnek ilyen előzetes megnyilatkozása láttatlanban leveszi a kormány válláról a felelősséget s a parlamentet minden későbbi kormányintézkedésnek már előre is részesévé teszi (Szilágyi). Különösen figyelemre méltók Szilágyi Dezső okfejtéséből a következők: „Nem helyeslem (t. i. a párthatározatot), mert a multra nézve a kormányt minden felelősségtől felmenti . . De ha már bármi tekintetből a multra nézve ezt meg akarták tenni, nem helyeslem a pártnak előre belevonását a jövőben történendőkért való felelősségbe, mindazokért, a miket a kormány tenni fog törvényes hatalmát tulhágó intézkedésekkel. Ezzel meg van sértve az alkotmánynak a maximája, hogy felmentést törvénytelen cselekedetekért előre lekötni, előre biztositani, mielőtt e tényekkel szemben állana, a képviselő kötelessége tiltja. Ennél az eljárásnál a szabadelvű pártot nem is mint pártot szerepeltetik. Egyenesen alkotmányellenes tan, mely a klubhatározatokat a képviselőház határozatainak politikai jelentőségével és értékével ruházza fel és ezt a nemzeti akarat kifejezésének állitja. A mit tesznek, összezavarja az alkotmány elvei szerint szétválasztott hatásköröket. A képviselőét és a kormányét. Megcsökkentik és illuzóriussá teszik azt a biztositékot, mely a ministeri felelősségben és a képviselő ellenőrzési és felelősségre vonási kötelességében van.... Mindezt tették a nélkül, hogy megvitatva és megvizsgálva lett volna: nincsenek-e más módok, más lehetőség a kibontakozásra, kevésbé veszedelmesek, kevésbé károsak... Megengedem, jöhetnek létre helyzetek, midőn a kormánynak cselekedni kell, bár törvényes hatalma nincs az intézkedésre. Más alkotmányokban ezt törvények határozzák meg tartalmában és korlátaiban.

teljesitendő szolgáltatásaik tekintetében kötelező szabályok alatt ebben az időben egyáltalában nem állottak.

Ezek az intézkedések nem is tisztázták a helyzetet az egész vonalon; de a fenforgó körülmények közt nem mutatkozott szükségesnek tovább menni bár a gyakorlatban ebből némi zavarok támadtak A közigazgatási biróság concret esetek alkalmából kimondotta, hogy a törvényen kivüli állapot tartama alatt az állammal szemben fennálló közjogi

---

Nekünk ily törvényünk nincs. Ha mégis ilyen helyzet állana eló, mi az a legkevesebb, a mi biztosithatja, hogy szükség nélkül, önhibáján kivül ily helyzetbe a kormány bele ne menjen, hogy intézkedéseiben a legszükségesebb határok között maradjon? A legkevesebb az: hogy a kormány felelóssége teljes és osztatlan maradjon... Csak akkor, ha az ily helyzetben tett intézkedések és véghez vitt cselekvés cgész eredményökben előttök áll: csakis akkor dönthetnek (a képviselők) a felmentés vagy a felelósségrevonás iránt .... Nem szabad az osztatlan felelósség üdvös és komoly fékét előre elháritani, ha csak könnyelmű, vakmeró vagy éppen bűnös eljárásokat felbátoritani nem akarunk. ... A bizalom a meggyőződés önkényes adománya; hiába foglalják irásba elóre, hiába állitják ki mint egy kötelezvényt, elenyészik, mihelyt alapjai megrendültek. Már magában véve az, hogy a bizalmi nyilatkozatot lekötni akarták: bizalmatlanságot árul el azok iránt, a kiktől nyerték, vagy legalább a bizalom tartóssága iránt.“ (V. ö. Szilágyi Dezsőnek választóihoz 1898. évi decz. 20-án irt levelét). A politikai vonatkozásokkal bővebben foglalkozni itt nem volna helyén. A közjogi szempontokat a viszonyok concrét alakulásától függetlenül, tisztán elvi alapon mérlegelve ugy találjuk, hogy a felmerült aggályok több tekintetben tulzottak voltak. A parlament történetében nem példátlan dolog, hogy az országgyülés, tulajdonképen a többség, előzetesen nyilatkozik a kormány által teendó rendkivüli intézkedések tárgyában, elóre is kilátásba helyezve a felmentést. Ilyenek pl. az 1867. évi országos határozatok. De minden egyes alakszerü törvényhozási felhatalmazás is, a mely a törvényhozás körébe tartozó valamely actust a kormányra átruház, elólegezi a kormány részére a bizalmat. Csakhogy a felmentésnek kilátásba helyezése, vagy a bizalom elólegezése csak

természetü kötelezettségek teljesitése tekintetében késedelem nem állhatott be és ennélfogva a kincstári követelések után ezen időre sem késedelmi kamatot számitani sem pedig a bélyegilleték le nem rovása miatt felemelt illetéket követelni nem lehet. (V. ö. a kir. közigazg. biróság 1899. évi 12557, 14805. és 19814. P. sz. határozatait, Jog 1900. évi 19. és 24. sz.)

Törvényeink tételes rendelkezéseiben a szükségrendeleti jog szempontjából figyelembe vehető adatot tartalmaz az 1868: XLI. t.-cz. 3. §-a s most már az 1886:XX. t.-cz. 5. §. és az 1890:V. t.-cz. 2. §-a, a hol ki van mondva, hogy »a honvédségnek, illetve a népfelkelésnek az ország határain kivül alkalmaz-

általánosságban szól és nem zárja ki a kormány utólagos felelősségre vonását a kivitel módozatai tekintetében; s maga Szilágyi is concedálja, hogy az előre kijelentett bizalom is elenyészhetik, mihelyt alapjai megrendültek. A mi pedig a parlamenten kivüli aláirásgyüjtésnek a parlamentben való szavazással való párhuzamba helyezését illeti, erre a párhuzamra a Tisza-lex pártolói is csak a fenforgott körülmények közt kivánatosnak tekintett politikai véleménynyilvánitás szempontjából utaltak, nem pedig azért, hogy a beterjesztendő javaslat parlamenti döntés nélkül is törvényerőre emelkedjék. Annyi igaz, hogy a szem előtt tartott czél más, egyszerübb módon is lett volna elérhető. Azt kivánták dokumentálni, hogy a kormány pártja többségben van, nehogy máskor a kisebbségben maradt kormánynak is kedve kerekedjék rendkivüli eszközökkel kormányozni. E végből elegendő lett volna, hogy — a mi különben szintén tervben volt — a kormány interpellációra adott válaszban tájékoztatja a Házat szándékai felől és válaszát tudomásul véteti. Igy magában a parlamentben nyilvánvalóvá tétetett volna, hogy a kormánynak megvan a majoritása s hogy az alkotmány szabályai szerint nem kell helyéről távoznia. És nem nyilt volna alkalom annak kétségbe vonására, hogy ugy a szükséghelyzet beállta, mint az ennek következtében tett rendkivüli intézkedések kérdésében a kormány felelőssége majd csak az utólagos felmentés kapcsán az összes körülményeknek mérlegelésével lesz eldöntendő.

tatása a törvényhozás külön határozatától függ, de az országgyülés együtt nem létében s ha a halasztásból veszély származnék, elrendelheti Ő Felsége összes ministeriumának felelősségére s az ország képviseletének, annak legközelebbi összejövetelekor kikérendő utólagos jóváhagyása mellett a honvédség, illetőleg a népfelkelés alkalmazását az ország határain kivűl is«.

*

Az előadottakból a következő eredmény vonható le:

A magyar közjog szerint is megvan a szükségrendelet utján való ideiglenes jogalkotás lehetősége.

A szükségrendelet kibocsátásának előfeltétele a kényszeritő szükség.

A kényszeritő szükség rendkivüli körülményektől van feltételezve.

E szerint a kényszeritő szükség állapota bekövetkezhetik az átmeneti időszakban, de az alkotmányos élet folytonossága közben is akkor, ha a törvény alkotásának rendszerinti szerve nem functionál: vagy azért, mert az egyik tényező: az országgyülés együtt nincs, vagy azért, mert munkáját a viszonyoknak sajátságos alakulása akadályozza; végül, ha nem ugy functionál, hogy a jogalkotás terén támadható hézagokat kitöltse.

E szerint a szükségrendelet kibocsátható a körűlményekhez képest akár az országgyülés együttlétében, akár az országgyülés együtt nem létében. E részben csak a honvédségnek és a népfelkelésnek az országon kivül való alkalmazása kérdésében

van kivételnek helye, a mennyiben a törvény az erre vonatkozó rendelet kibocsátását kifejezetten csak akkor engedi meg, ha az országgyülés együtt nincsen.

A szükségrendelet tárgya tekintetében positiv korlát nem áll fenn. A dolog természetében rejlik azonban az a korlát, hogy az alkotmányt és a törvényhozás jogkörét nem lehet a végrehajtó hatalom rendeletével megszüntetni vagy korlátozni.*)

Az 1870:XLII. t.-cz. 16. és 17. §-ai s most már az 1886:XXI. t.-cz. 19. és 20. §-ai szerint a törvényhatóságok kötelesek a ministeri rendeletet végrehajtani; a törvénybe ütközőnek tartott kormányrendelettel szemben a kormányhoz felirhatnak, de ha a kormány továbbra is fentartja rendeletét, a végrehajtást meg nem tagadhatják. Kivételt képeznek a meg nem szavazott ujonczok tényleges kiállitására, vagy a meg nem szavazott adók tényleges behajtására vonatkozó rendeletek, melyeknek végrehajtására a törvényhatóságok nem kötelezhetők. Az ily rendelettel elrendelt előmunkálatokat azonban teljesiteniök kell.

Kétséget nem szenved, hogy ez a rendelkezés csakis a végrehajtó hatalom központi szerveinek az önkormányzati szervekhez való viszonyát akarja

*) Lechner (id. h. 512. l.): „Kivételkép azon törvények, melyek a törvényhozó testület szervezetére és hatáskörére vonatkoznak, lényegökben sohasem függeszthetők fel, mert ha felfüggeszthetők volnának, akkor a kormány ilyen rendeletben kiadott választási szabályzat alapján esetleg oly országgyülést hozhatna össze, mely a kormány minden szándékának kész eszköze volna, mely őt tehát ama rendelet kibocsátásáért való felelősségtől fölmentené".

meghatározni és csakis a végrehajtó hatalom körébe tartozó intézkedésekre, vagyis a tulajdonképeni ministeri rendeletekre terjed ki. A törvényalkotás tekintete alá eső szükségrendelet tekintetében tehát ez a rendelkezés kivételt meg nem állapit.

Ha a kormány intézkedése kifejezetten a szükségrendelet alakjában és tartalmában történik, akkor a törvényhatóságok azt az imént intézett rendelkezésekre való hivatkozással nem ignorálhatják. De még abban az esetben is, ha ez a szabály a szükségrendelettel szemben is alkalmazható volna, akkor ez a kivétel csakis a törvényhatóságok közremüködésének igénybevételére vonatkozik, de magát a szükségrendeletnek tárgykörét nem szoritja meg, és nem zárja ki, hogy ily tárgyu szükségrendelet végrehajtása végett kivételesen más közegek vétessenek igénybe.

A szükségrendelet h a t á l y a ideiglenes. Szükséges, hogy a törvényhozásnak mielőbb módjában legyen a kormány eljárása felett itéletet mondani. Ha az országgyülés együtt van: lehetőleg azonnal; ha pedig együtt nincsen: nyomban az országgyülés összejövetele után az intézkedést a felmentés megadása végett be kell jelenteni.

A felmentés nem bir a jóváhagyás hatályával abban az értelemben, hogy a felmentés megtagadása a kormány intézkedését szükségszerüen a multra nézve is megszünteti. A felmentés elsősorban a kormány politikai felelősségének szempontjából itélendő meg, s a felmentés megtagadása csak a felbontó feltétel jellegével bir.

Ebből következik a szükségrendelet i d ő k ö z i

kötelező ereje. A szükségrendelettel okozott sérelem orvoslásának sulypontja a parlament ellenőrzési és intézkedési jogában rejlik, melynek keretében érvényre juthat a kormánynyal szemben nem csak a politikai, hanem a jogi feleletrevonás elve, még pedig az első esetben a bizalom elvonása, a a másik esetben a vád alá helyezés alakjában. A biróságnak is megvan a joga, hogy valamely concret jogi eset eldöntése végett a kormányrendelet törvényességét vizsgálja. (1868. IV. t.-cz. 19. §.) Ez a jog kétségkivül főleg oly esetre vonatkozik, midőn a rendelet egy fennálló törvénynyel szembe állitható, midőn tudniillik arról van szó, vajjon a rendelet nem lépte-e tul a törvény végrehajtásának körét s nem oly szabályokat tartalmaz-e, melyeket a törvényhozás a törvény alakjában kifejezett akaratához képest nem alkotott és alkotni nem is kivánt. Ha azonban a kormány a kényszeritő szükségre való hivatkozással intézkedett és ebbeli eljárását a törvényhozásnak bejelentette: a biróságnak nem lehet feladata, hogy a törvényhozás döntését megelőzve, a kormányintézkedés kötelező erejét az ilyen esetben egyedül döntő politikai mozzanatok, nevezetesen a kényszerítő szükségesség szempontjából tegye vizsgálat tárgyává.

A kormánynak azonban ugy a rendelet kibocsátása, mint a rendelet utólagos bejelentése körül szorosan meg kell tartania az alkotmányos formaságokat.

Ha ezt megtette, akkor a szükségrendelet kötelező erejét egyelőre senkisem vonhatja kétségbe. Kifelé a szükségrendelet az állam akara-

ratát fejezi ki. A kormány nyiltan kijelenti, hogy nincs ugyan felhatalmazása, de a kényszeritő szükség nyomása alatt mégis a törvényhozás helyett cselekszik, az utólagos felhatalmazás reményében. A mi tehát függőben van, az csak a végrehajtó hatalom, mint intézkedő, és a törvényhozó hatalom, mint az ügy ura közti intern kéreés.

A mi a szükségrendelet alakját illeti, nem szenved kétséget az, hogy a rendeletet a király nevében vagy legalább a király jóváhagyásával s ennek megemlitésével az összministerium adja ki. (Igy az 1848. és 1867. évi precedensek. Az 1869. évi precedens csak annyiban tér el ezektől, a mennyiben a rendeletet a legfelsőbb jóváhagyás és az összministeri intézkedés felemlitésével csak az igazságügyminister irta alá.) Positiv utmutatást nyujt az 1868 : XLI. t.-cz. 3. §-a, illetőleg az 1886 : XX. t.-cz. 5. §-a, valamint az 1890 : V. t.-cz. 2. §-a, mely a honvédségnek és a népfelkelésnek az országon kivül való alkalmazásáról intézkedik. (Az 1878. évben felmerült concret eset alkalmával a rendelet Ő Felsége által van aláirva és valamennyi minister által ellenjegyezve. R. T. 99).*)

A bejelentés és a felmentés alakja tekintetében az szolgál irányadóul, hogy a törvényhozás

---

*) Lechner (id. h. 511. l.): „ . . . az is kivánatos, hogy az ilyen szükségképi rendelet ünnepélyes formában és világos szükségrendeletként adassék ki (vagyis a kényszeritő szükségnek és annak megemlitésével, hogy a rendelet a törvényt felfüggeszti), hogy a hatóságok és minden polgár tudhassa, hogy ámbár az törvényellenes, mégis alkalmazandó, mert szükségbeli rendelet"

tényezőinek megegyezése csak akkor válik általánosan kötelező állami jogszabály forrásává, ha az e tekintetben megszabott alakban, tudniillik a törvény alakjában jut ez kifejezésre. A dolog természetének s a precedensnek leginkább az felel meg, ha a kormánynak az utólagos felmentést kérő jelentése a megfelelő törvényjavaslat, s a mennyiben az intézkedés egy már tárgyalás alatt levő törvényjavaslattal kapcsolatos, a javaslat megfelelő módositására vagy kiegészitésére irányuló pótjavaslat kapcsán kerül a törvényhozás elé.

Az a formula, mely azt mondaná ki, hogy a későbbi törvény hatálya visszahat a rendelet kibocsátásának időpontjára, nem egészen helyes, mert igy kettős szabályozás esnék ugyanarra az időre. Az egyik, a mely az utólag jóváhagyott rendelet utján történt, a másik, a melyet a törvény állapit meg. Egyébiránt ez az utólagos jóváhagyás cselekményét is oly szinben tünteti fel, mintha visszaható ereje volna. Már pedig ettől lehetőleg óvakodni kell, nehogy a rendelet időközi hatálya és kötelező ereje tekintetében kétely merüljön fel. Az utólagos jóváhagyást ugy kell felfogni, mint helyeslést, felmentést, mely a multnak szól s mely a jövőre nézve az ideiglenes intézkedést vagy véglegesiti, vagy a czélszerüséghez s a netán változott körülményekhez képest módositja vagy megszünteti. A jóváhagyás megtagadását ugy kell venni, mint helytelenitést, rosszalást. A jóvá nem hagyott rendelet olybá veendő, mint egy elhibázott kormányzati (törvényhozási) intézkedés, melyet a törvény-

hozásnak kifejezetten meg kell szüntetnie s esetleg mással pótolnia.*)

---

*) A felmentés megtagadását kétféleképen lehet felfogni, még pedig vagy ugy, hogy az csak ex nunc, csak a jövőre szünteti meg a szükségrendeletben foglalt rendelkezés hatályát (felbontó feltétel), vagy ugy, hogy az visszahat a rendelet kibocsátásának időpontjára (érvénytelenség). Az utóbbi esetben a felmentés nemcsak a politikai és a jogi felelősséget háritja el a kormánytól, hanem egyuttal a multra nézve is a szükségrendeletben foglalt rendelkezés helyébe egy önálló, bár az előbbivel tartalmilag egyező rendelkezést állit. Ezt a felfogást követi Lechner is. Szerinte: „A szükségrendeleteknek addig, mig az országgyülés róluk nem határoz, kötelező erejök van, mert ellenmondás volna a kormánynak szükségrendelet kibocsátási jogát megadni, de a kötelező erőt a rendelettől megvonni. Azért az állam összes királyi és önkormányzati hatóságai, sőt biróságai is tartoznak a szükségrendeletet elfogadni és hivatalos teendőikben alkalmazni. A közigazgatási hatóságok tehát e rendelet szerint fognak intézkedni, a biróságok e szerint itélni. De mivel e rendelet az országgyülés véleményénél fogva meg is dőlhet, s igy mindazon intézkedések, melyeket a közigazgatási hatóságok, s azon itéletek, melyeket a biróságok ezen rendelet alapján hoztak, érvénytelenekké lehetnek, azért kivánatos, hogy a közigazgatási hatóságok és biróságok ezen rendelet alapján hozott végzéseik, rendeleteik indokolásába felvegyék e szükségbeli rendeletet, hogy azután, ha az országgyülés érvénytelenitené, a pervesztett felek megujithassák a pert, vagy a közigazgatási hatóságnál uj eljárást kérhessenek, mert pervesztésüknek, elutasitásuknak épen azon rendelet volt oka, mely az országgyülés határozata szerint sohasem volt érvényes" (id. h. 510—511. l.) és: „ . . . az országgyülés . . . a kormány szükségrendeletét érvénytelennek nyilvánitja és pedig ex tunc, azaz elejétől, kibocsátásától fogva, mert ama felfüggesztett törvény nem volt jogosan felfüggesztve" (id. h. 509. l.). — Hasonlóképen ezt a felfogást juttatja érvényre az 1899: I. t.-cz. 3. §-a is. — Szerintünk mindamellett az első helyen emlitett felfogás mutatkozik megfelelőbbnek, mert az ellenkező álláspont mellett a felmentés megtagadása a multra nézve oly bonyodalmakat idézhet elő, a melyeknek horderejét előrelátni nem lehet, és a melyeknek következményei nem annyira a törvényszegő kormányt, mint magát a jogbiztonságot érnék. Ezeknek a bonyodalmaknak megelőzése esetleg indokul szolgálhatna arra, hogy a törvényhozás oly esetben is adja meg a felmentést, a mikor annak a megtagadása volna helyén.

A szükségrendelet tárgyában a törvényhozásnak az akadály megszüntével mulhatatlanul és positive nyilatkoznia kell; s ebben különbözik a mi közjogunk szükségrendelete az osztrák alkotmánytörvény 14. §-ában szabályozott szükségrendelettől, a mely mindaddig hatályban marad, mig azt a törvényhozás hatályon kivül nem helyezi. Ausztriában a kormány csak arra van kötelezve, hogy a szükségrendeletet a parlamentnek bejelentse, az azonban nem kivántatik meg szükségszerüen, hogy a parlament a kérdést minden esetben tárgyalja és eldöntse. A hallgatás a szükségrendeletet egyszerüen perpetuálja. Nálunk ez nem volna lehetséges s ez lényeges biztositék az ezen téren képzelhető visszaélésekkel szemben.

* * *

A fennebbiek természetesen csak az elvi álláspontokat jelzik.

A gyakorlati alkalmazás terén nevezetes szerepet játszik a politikai viszonyok alakulása.

Mikor és mennyiben lehet az állami életmüködés szabályozásának kivételes segédeszközét igénybe venni, e részben első sorban politikai tekintetek irányadók.

Consolidált pártviszonyok, határozott és czéltudatos kormányzati irány, az államérdek megóvásának komoly szándéka, s annak a biztos tudata, hogy a parlamenti többség szilárdul a kormány mellett van és mellette ki is tart: mindmegannyi támpontul szolgálhatnak arra nézve, hogy a kormány — a viszonyoknak más módon való sanálása helyett

— a törvényhozás körébe való benyulással az alkut nem ismerő cselekvés terére lép.

Ha ennek a cselekvésnek az alkalmát és formáit helyesen megválasztja: magának az alkotmányosságnak is szolgálatot tehet. Mert pillanatnyilag megbolygatja ugyan a hatalmaknak alkotmányszerű egyensulyát, de nyomban alkalmat nyujt az egyensuly helyreállitására és igy még sem hagyja el az alkotmányosság ösvényét. E mellett a kellő időben alkalmazott energikus rendszabály józanitó erejével megelőzheti a viszonyok további elfajulását, s az állami functiók megakasztására irányuló törekvések szertelen elharapódzását. Ezzel csökkentheti a parlamentarismus discreditálásának okait, és nyilvánvalóvá teheti, hogy hasonló bajokkal szemben egyáltalán nem szükséges az alkotmány felfüggesztésének drasztikus és mindnyájunk által méltán perhorreszkált orvosszeréhez folyamodni.

Elvi szempontból is kétségtelenül áll az, hogy csak rendkivüli esetekben és csak a mellőzhetetlen szükséghez képest szabad a kormányzás folytonosságának e helyütt tárgyalt kisegitő eszközéhez folyamodni. Igen jól teszi a kormány, ha ennek a rendszabálynak, a mennyire csak lehet, utjából kitér, s a helyzetet első sorban más módon igyekszik orvosolni. Jól teszi a közönség is, ha annak a gondolatát, hogy a kormány rendkivüli esetekben a szükség mértékéhez képest a törvényhozás jogkörébe belenyulhat, magától lehetőleg elháritja s az erre vonatkozó közjogi tant nem igen hajlandó bevenni. A kormányt támogató többség is helyesen cselekszik, ha igen komolyan veszi az utólagos felmentés kér-

dését. E téren minden visszaélés végzetessé válhatik magára az alkotmányra, mert meglazitja az alkotmány sérthetetlenségében való hitet.

De vannak helyzetek, a mikor a kormány nem térhet ki a kivételes rendszabály alkalmazása elől. Ilyenkor a kormány csak kötelességet teljesit, és joggal megvárhatja a törvényhozás utólagos felmentését.

Mert a végén az állam: erőfogalom, s az állam erejének kifejtésére akkor is van szükség, a mikor az alkotmányos gépezet müködésében időleges zavarok állanak be.

Ha pedig ezt a zavart csupán az obstrukczió vagy más olyan körülmény okozza, a mely nem engedi, hogy a törvényhozásnak a kormány által kifejezetten provokált döntése bekövetkezzék, akkor az alkotmányosság örve alatt nem lehet azt kivánni, hogy a kormány, melyre az állam ereje bizva van, tehetetlenül álljon a subversiv törekvésekkel szemben, és a legnagyobb szükség pillanatában hagyja cserben a gondozására bizott érdekeket.

MÁRKUS SAMU KÖNYVNYOMDÁJA, BUDAPEST.



